

La reforma de la OCM de frutas y hortalizas

Evaluación de la propuesta de la Comisión

José M^a García Álvarez-Coque*

Raúl Compés López*

Amparo Baviera Puig*

Las principales características del sector de frutas y hortalizas de la Unión Europea son la orientación al mercado, la sobreproducción –en algunos productos–, la falta de concentración de la oferta en relación con la distribución y las fluctuaciones y caídas bruscas y puntuales de precios, siendo los niveles de protección y apoyo relativamente reducidos. La propuesta de la reforma de la Organización Común de Mercados aprobada en enero de 2007 por la Comisión se enmarca en el conjunto de reformas de la PAC emprendidas en el 2003, en el acuerdo presupuestario hasta el 2013 y en la posición negociadora de la UE en la Ronda de Doha. Estos factores condicionan y reducen las opciones políticas reales de una propuesta que se debate actualmente en el Consejo de Ministros de Agricultura, y que no acaba de adaptarse a las necesidades del sector en España.



COLABORACIONES

Palabras Clave: Política Agrícola Común (PAC), Organización Común de Mercados (OCM), frutas y hortalizas.

Clasificación JEL: G13.

1. Introducción

Las frutas y hortalizas son el sector más importante de la agricultura española por su contribución a la Producción Final Agraria y su peso en el comercio exterior. Desde 1993, año en el que se completó el mercado único europeo, las frutas y hortalizas españolas frescas han

aumentado su presencia en los mercados europeos.

La regulación comunitaria de frutas y hortalizas es originariamente una concesión a Italia, único país mediterráneo de la CEE-6. Posteriormente creció y se desarrolló para proteger la producción interna de la competencia de países terceros, especialmente España. La protección exterior fue un elemento determinante en esa primera etapa.

* Universidad Politécnica de Valencia.

Una vez dentro de la Europa comunitaria, los distintos gobiernos españoles han intentado con poco éxito aproximar la Organización Común de Mercado (OCM) de frutas y hortalizas a los intereses y necesidades del sector en nuestro país. El sector estaba ya acostumbrado a recibir menos apoyo de la Política Agrícola Común (PAC) pero esperaba poder recibir ayudas para mejorar sus estructuras organizativas y comerciales, más frágiles que las de otros países miembros, y extender la acción comunitaria más allá de la OCM con el fin de hacer frente a algunos retos que la regulación actual y su aplicación no cubren satisfactoriamente. Durante todos estos años ha aumentado la profesionalización y la competitividad de muchos subsectores hortofrutícolas, pero no se ha logrado avanzar al ritmo de las necesidades impuestas por los cambios en el mercado.

La reforma de la OCM de 1996 –actualmente vigente– creó un modelo de apoyo inédito en la PAC. Las nuevas medidas se centraron en incentivar la modernización y la competitividad de las explotaciones e industrias de transformación, al tiempo que se comenzaba a desmontar paulatinamente el sistema de apoyo a los precios basado en las retiradas y las restituciones a la exportación, todo ello con un mecanismo de protección exterior debilitado como consecuencia de la entrada en vigor en 1995 de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT.

El modelo de reforma de la PAC adoptado en 2003 se ha ido extendiendo a la práctica totalidad de la agricultura comunitaria. El pago único –en todo o en parte desacoplado– se ha convertido en el principal instrumento de apoyo para las explotaciones comunitarias (García Álvarez-Coque, 2006). Las negociaciones de la Ronda de Desarrollo de Doha son las

responsables de este nuevo paso en el abandono del modelo de apoyo a los precios. En cuanto a la situación de los mercados, el sector en fresco está más orientado que nunca a satisfacer las expectativas de los consumidores –sus principales problemas derivan de la existencia de algunos fallos de mercado e institucionales– y el sector transformado es altamente dependiente de las ayudas a la transformación.

En esta situación, y en un marco presupuestario de estabilización del gasto agrario, se ha hecho pública en enero de este año 2007 la propuesta de la Comisión para reformar la OCM de frutas y hortalizas. Aunque a priori es posible contemplar diversos escenarios de reforma, es poco probable que la decisión finalmente adoptada por el Consejo se salga de las rígidas restricciones existentes. Esto va dificultar la adopción de medidas especialmente diseñadas para hacer frente a las debilidades estructurales y a las crisis de precios en algunos subsectores.

La explicación teórica de la PAC es un reto académico de primera magnitud. A la dificultad de explicar las políticas agrarias en general se suma la derivada de tratarse de una política comunitaria que se aprueba en un marco político singular único en el mundo. La economía política tradicional basada en la teoría neoclásica y la de la elección pública iluminan algunos aspectos de las reformas pero brindan una comprensión limitada de los cambios sustanciales de la PAC. La economía institucional, sin ser tampoco definitiva ni concluyente, amplía el campo de comprensión de los cambios incorporando los conceptos de dependencia de la senda, eficiencia adaptativa y compensación (Compés, 2004; Slangen *et al.*, 2004).



COLABORACIONES

Lo que sabemos es que el poder de los grupos de interés agrarios parece ser menor que antes (Tracy, 1997), que la UE es sensible a los compromisos derivados de su apuesta por un mundo multipolar o multilateral (Compés, 2006), que los cambios que afectan a la eficiencia son más plausibles que aquellos que afectan a la equidad y que la situación de indefinición actual del proceso de integración dificultan la ampliación de la acción comunitaria a nuevos campos que ahora son competencia de los países miembros. Esto nos lleva a pensar que la reforma que finalmente se apruebe no se corresponderá con las necesidades objetivas sino con la lógica interna del sistema, teniendo por ello un margen de maniobra muy reducido países miembros como España especialmente necesitados de incentivos para mejorar su competitividad en aspectos organizativos.

En efecto, el documento de la Comisión demuestra que las demandas de los agricultores por intentar mantener o mejorar el *status quo* tienen un efecto limitado, que los principales cambios se insertan en la senda de las reformas del 2003 y, finalmente, que los ajustes derivados de la aplicación de los nuevos instrumentos tendrán un efecto muy reducido sobre la distribución del presupuesto entre los Estados afectados.

El proceso de toma de decisión llegará previsiblemente a un acuerdo a mitad de 2007. Algunas organizaciones profesionales y Estados miembros –como es el caso de Francia– ya han mostrado sus discrepancias con el texto de la Comisión, pero no es muy probable que sean tenidas en cuenta. Este artículo trata de explorar el posible resultado final de la reforma y argumentar hasta que punto el proceso corregirá algunos de los fallos más importantes de la OCM.

La estructura del texto es la siguiente. El segundo apartado describe los aspectos más relevantes del mercado de frutas y hortalizas en la UE. El tercer apartado explica la regulación actual. El cuarto apartado presenta los escenarios posibles de reforma. El quinto valora la propuesta de la Comisión y presenta algunas alternativas. Por último, el sexto apartado presenta las principales conclusiones.

2. El mercado de frutas y hortalizas de la UE

El sector de frutas y hortalizas es uno de los más importantes de la agricultura europea con casi un 17 por 100 de participación en la Producción Final Agraria (PFA) de la UE 25 (European Commission, 2006a). En algunos países como Grecia, España, Portugal, Malta, Italia y Bélgica su peso en la respectiva PFA es superior a la media comunitaria. Italia y España son los dos grandes productores comunitarios y las manzanas, los cítricos y los tomates son los principales productos.

Del lado de la oferta, en la década de los noventa se redujo el número de explotaciones especializadas en la producción de frutas y hortalizas, disminuyó la superficie dedicada a la producción de frutas y aumentó la de hortalizas. Del lado de la demanda, el consumo per cápita se encuentra estabilizado, aunque en los últimos años se observa una tendencia decreciente, con diferencias muy notables entre países (Freshfel, 2004). Aunque parece que la moda de la dieta mediterránea debería empujar el mercado al alza, los cambios en los hábitos de vida y la pérdida de sabor de numerosos productos frescos del sector hacen que la resultante sea a la baja.



COLABORACIONES

Como conclusión, hay una tendencia relativa a la sobreproducción y la renta media por agricultor de las explotaciones dedicadas a la producción de frutas es inferior a la media comunitaria –la de las dedicadas a hortalizas se mantiene–. A esto se suma que es frecuente en las últimas campañas que los mercados se vean sacudidos por crisis de precios en los momentos álgidos de la comercialización.

La UE es el primer operador comercial mundial de frutas y hortalizas –primer importador y segundo exportador–. Su saldo neto exterior es negativo –el mayor del mundo en este producto–, viene creciendo desde el año 2000 y es el más importante de toda la balanza agroalimentaria de la UE (8.473 millones para frutas y 1.310 para hortalizas en 2004) seguido, de lejos, por el déficit en semillas oleaginosas y subproductos de la industria agroalimentaria. Las importaciones cuantitativamente más importantes son las de manzanas, naranjas, limones y peras. En lo que respecta a frutas y hortalizas frescas los principales países de origen son, por cantidad, Costa Rica, Ecuador y Sudáfrica y, por valor, Estados Unidos, Turquía y Sudáfrica; los principales de destino son, por cantidad, Rusia, Suiza y Egipto, y, por valor, Rusia, Suiza y Estados Unidos. En transformados los principales proveedores son Turquía, Brasil y China y los principales destinos Estados Unidos, Rusia y Japón.

transformadas y la tercera para las ayudas destinadas a algunos cítricos. Estas normas han sido modificadas varias veces desde el año 2000. En productos frescos, los elementos distintivos de la regulación son el apoyo a las Organizaciones de Productores (OP) a través de los Fondos Operativos (FO) y el mecanismo de intervención a través de un régimen de retiradas financiado con compensaciones comunitarias. En productos transformados, el sistema se basa en una ayuda directa a los productores en el marco de umbrales de transformación nacionales con penalizaciones en caso de sobrepasamiento.

El apoyo que recibe el sector es uno de los más bajos de la agricultura comunitaria. A falta de datos sobre apoyo a los precios y las rentas, con 1.813 millones de euros para 2005 el apoyo presupuestario es del 3,4 por 100 de los recursos del FEOGA Garantía. Desde 1996 el gasto permanece estabilizado en torno a 1.500 millones de euros. Los pagos más importantes son los destinados a financiar los FO de las OP, seguidos de las ayudas a la transformación de tomates, ayudas para la transformación de cítricos, ayudas para uvas secas e higos, ayudas para la transformación de manzanas, peras y ciruelas, pagos a frutos secos –desde 2005–, retiradas y subvenciones a la exportación. Mientras que los pagos a los fondos han aumentado los gastos de intervención han disminuido. Los países que más fondos reciben son España (31 por 100 en 2003), Italia (27 por 100), Francia (17 por 100) y Grecia (13 por 100).

Los resultados del funcionamiento del sistema tienen elementos positivos y negativos. Las OP han llegado a concentrar el 50 por 100 de la producción, lo cual supone un avance, aunque están por



COLABORACIONES

3. La regulación actual y sus efectos

La regulación del sector de frutas y hortalizas es distinta a la del resto de sectores de la PAC. En 1996 se aprobaron las normas básicas del sistema: una para las frutas y hortalizas frescas, otra para las

debajo de la concentración de la distribución y de los niveles deseables (60 por 100); además, su implantación varía sustancialmente entre unos países y otros, siendo reducida en los grandes países productores, como por ejemplo, España e Italia (Commission Européenne, 2004). Los FO, a través de los programas operativos correspondientes, han promovido la puesta en marcha de medidas de mejora de la calidad y de respeto al medio ambiente. Las retiradas se han reducido sustancialmente, lo cual podría indicar una mayor orientación hacia el mercado, aunque este hecho hay que inscribirlo en un endurecimiento de las condiciones de retirada por la reducción de recursos presupuestarios, las dificultades medioambientales para la biodegradación y las limitaciones para el empleo de los productos retirados como alimentos para el ganado (Compés y Lázaro, 2006). El resultado es que las retiradas, instrumento de intervención en este sector, no han sido capaces de evitar periódicas crisis de precios en algunos sectores. Las ayudas a la transformación han garantizado el aprovisionamiento de la agroindustria comunitaria con materia prima europea pero, en algunas producciones, la agroindustria se ha convertido en una salida para los excedentes del mercado en fresco.

Los objetivos específicos de esta OCM son estabilizar los precios, garantizar un nivel de vida justo a los productores y darles un incentivo para mejorar la calidad y la comercialización de sus productos; con la información disponible se puede afirmar que no se ha cumplido con el primero, tampoco con el segundo en el caso de las frutas y sí con el tercero. Esto significa que los retos pendientes son potenciar las OP, aumentando el número de socios –sobre todo en aquellos países

regiones donde su implantación es más débil– y potenciando los programas para mejorar la calidad y las prácticas respetuosas con el medio ambiente, convertir las retiradas en un sistema de gestión de crisis y estabilizar los mercados y los suministros.

Además de esto, hay que tener presente que la OCM deja al margen importantes cuestiones regulatorias que afectan al funcionamiento del mercado comunitario y la situación del sector. Se trata básicamente de los mecanismos de acceso al mercado comunitario de los productos procedente de países terceros y de las barreras no arancelarias que sufren los productos comunitarios para acceder a los mercados de los países terceros. En lo referente al acceso al mercado comunitario, el sistema de precios de entrada es incapaz de garantizar el principio de preferencia comunitaria –erosionado por la firma de acuerdos de libre comercio con países productores de frutas y hortalizas– y los controles a los productos importados para comprobar el cumplimiento de las normas fitosanitarias y de calidad adolecen de eficacia y homogeneidad. En cuanto al acceso a los mercados de países terceros, la situación comunitaria es de debilidad, por cuanto cada país miembro debe negociar bilateralmente los requisitos de entrada en unas condiciones de gran rigor.

4. Escenarios para una nueva OCM

La reforma prevista por la Comisión se enmarca en una coyuntura caracterizada por a) las reformas de la PAC de 2003 y 2004 que instituyen el pago único desacoplado, b) la posición negociadora de la UE en la Ronda de Desarrollo de Doha, que acepta una reducción sustan-



COLABORACIONES

cial de las medidas de acceso al mercado y apoyo interno y la eliminación de las subvenciones a la exportación, c) la existencia de un marco presupuestario cerrado hasta el año 2013 en el que se impone a las frutas y hortalizas una restricción de neutralidad y d) una filosofía política de signo liberal y con voluntad de simplificar la gestión de la PAC (European Commission, 2005; Herranz-García, 2005).

Esta situación impone severas restricciones a la reforma de la OCM. La generalización del pago desacoplado y la posición negociadora de la UE en la Ronda de Doha dificultan el mantenimiento de las ayudas a la transformación y las Indemnizaciones Comunitarias de Retirada, ya que son tanto formas de apoyo acopladas como medidas de caja ámbar que van a verse sustancialmente reducidas. La eliminación de las restituciones a las exportaciones de frutas y hortalizas no resultará tan determinante, porque han caído sustancialmente y en la actualidad sólo representan el 0,77 por 100 (2004) de las restituciones totales. La neutralidad presupuestaria puede ser cuestionada porque no es un principio general de la PAC ni está recogida en los textos jurídicos comunitarios, pero en la práctica significa que el gasto en el sector sólo puede aumentar reduciendo otras partidas. En cuanto a la filosofía política dominante, empuja la reforma hacia menores niveles de intervención y apoyo público y mayor orientación al mercado.

La reforma de la OCM debería ser capaz de potenciar y corregir las debilidades de la situación actual de forma coherente con las restricciones que existen. En su momento, la Comisión Europea (European Commission, 2006b), consideró un número limitado de escenarios de reforma para cada medida o paquete de

medidas de política agraria. En este caso, y aunque la propuesta de la Comisión ha sido presentada en enero pasado, existen en teoría varios escenarios de reforma que conviene analizar: **status quo** con ligeros cambios, cambio **radical** y cambio **intermedio**. La valoración de la propuesta de reforma de la Comisión es más completa a la luz del análisis de esos escenarios (Cuadro 1).

El escenario **status quo** supondría el mantenimiento de la mayoría de los mecanismos actuales aunque con algunos ajustes obligados sobre todo por los compromisos ya asumidos de carácter internacional. Así, la protección en frontera irá reduciéndose a un ritmo más rápido debido a la aplicación de acuerdos bilaterales mientras que las ayudas a la transformación serán reducidas sustancialmente si finalmente se llega a un acuerdo en la Ronda de Doha de la OMC (Organización Mundial del Comercio). Si las retiradas se mantienen sin grandes cambios será necesario introducir nuevos mecanismos, posiblemente a través de la utilización de los FO, para reducir la inestabilidad de precios y rentas.

El escenario **intermedio** contempla una liberalización gradual del comercio de frutas y hortalizas –por acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales–, un desacoplamiento parcial de las ayudas a la transformación de acuerdo con la reforma iniciada por la UE en 2003 y la eliminación de las retiradas y las subvenciones a la exportación. Los FO se mantendrían pero la falta de mecanismos de gestión de crisis agravaría la sobreproducción en mercados específicos (por ejemplo, cítricos, tomate, frutos de baya y cerezas).

El escenario **radical** implica una acción decidida de liberalización del comercio y una reducción sustancial de



COLABORACIONES

CUADRO 1 ESCENARIOS PARA UNA NUEVA OCM			
	<i>Status quo</i>	Intermedio	Radical
Protección exterior	No detiene sobreproducción. Se liberaliza a través de acuerdos bilaterales.	Impactos locales apreciables. Mayor acceso a mercados países emergentes.	Impacto sustancial sobre las rentas de los productores.
Organizaciones de Productores	Su crecimiento sigue limitado.	El crecimiento de las OP depende del enfoque adoptado sobre flexibilidad y apoyo a la concentración.	Las OP dejarían de ser un instrumento de apoyo a los productores.
Fondos Operativos	Subutilización.	Optimización y compatibilidad con segundo pilar.	Menor papel de los FO y limitaciones sobre el segundo pilar. Transferencia de los FO al desarrollo rural.
Ayudas a la transformación	Incompatibilidad a medio plazo con reglas de la OMC.	Desacoplamiento parcial y mantenimiento de algunas ayudas a productos de doble uso (por un período transitorio hasta 2013) y flexibilidad en la aplicación por Estados Miembros.	Simplificación de la OCM. Reducción de la calidad en fresco en zonas productoras de doble uso.
Gestión de Crisis	Mala imagen retiradas. Instrumentos ineficaces.	Reducción sustancial de retiradas, pero necesidad de combinar con otros instrumentos de gestión de crisis.	Impacto negativo sobre las rentas de los productores, sin aumento apreciable del consumo.
Impacto presupuestario con relación <i>status quo</i>		0 (+100 millones de euros si se aumenta el porcentaje de cofinanciación comunitaria de los FO en un 15 por 100).	-110 millones de euros en 2008 (-60 de eliminación de retiradas y restituciones y -50 por estabilización de FO) -360 en 2013 (por sacrificio del aumento anual de financiación de los FO).

Fuente: Elaboración propia.



COLABORACIONES

los pagos al sector, que podría afectar tanto a las ayudas a la transformación –incluso si se desacoplan– como a los FO, que podrían ser reasignados para programas de desarrollo rural. Este escenario es claramente extremo y dejará a la OCM sin instrumentos específicos, con lo que nos veríamos abocados a la eventual desaparición de una OCM específica para frutas y hortalizas. Es un escenario que no sería obligado ni por los acuerdos actuales de la OMC ni por los que probablemente surjan de una conclusión exitosa de la Agenda Doha.

Desde el punto de vista presupuestario, son importantes las consecuencias de los escenarios intermedio y radical (García-Álvarez-Coque *et al.*, 2007).

Una eliminación de las retiradas y las restituciones a la exportación, que sería

consecuencia de un escenario de reforma radical, liberaría 60 millones de euros (30 millones en retiradas y 30 millones en restituciones), a los que podrían añadirse los gastos ahorrados por la estabilización del presupuesto orientado a FO e incluso aquellos transferidos al segundo pilar de la PAC. La proyección a 2013 es que la reforma radical implicaría un ahorro de 360 millones de euros, con respecto al «*status quo*», en un presupuesto ya de por sí claramente insuficiente para las necesidades del sector.

El escenario «intermedio» podría aprovecharse del crecimiento de los FO más el aumento de los porcentajes de cofinanciación comunitarios (un 15 por 100 de aumento de los FO implicaría unos 100 millones de euros al año). Los ahorros en restituciones y retiradas (unos

60 millones de euros) podrían entonces reasignarse a fortalecer los sistemas de gestión de crisis, promoción del consumo y la opción Observatorio (esta última consiste en un marco para el control de la transmisión de precios a lo largo de la cadena de suministro, lo que ya fue sugerido por la Comisión Europea (European Comisión, 2006b)).

La decisión sobre desacoplar una parte de las ayudas a la transformación y mantener otra como ayuda al producto de «doble uso» sólo debería suponer un cambio en la distribución de fondos y no un aumento del presupuesto total. En la práctica, la decisión podría recaer en los Estados Miembros, dentro de los criterios reguladores de los «*national envelopes*».

No obstante, para gestionar las crisis del sector de una forma más fácil y sencilla la Comisión propone nuevos instrumentos además de las retiradas de los mercados, tales como, cosechas de frutas y hortalizas en verde o renuncia a efectuar la cosecha; promoción y comunicación; formación; seguros de las cosechas, y ayudas para paliar los costes administrativos derivados de la creación de mutualidades y fondos de inversión. Este nuevo abanico de posibilidades quizá responda a la posición de las OP que siempre han exigido más ayuda para hacer frente a este tipo de crisis (COPACOGECA, 2000) pero han sido valoradas como inadecuadas ya que solamente van a ayudar a la producción canalizada a través de las OP que en la actualidad supone un 34 por 100 (Freshfel, 2007). Consideramos que la mera aportación de las mismas supone un gran avance para la resolución de las crisis del sector pero todo depende de la manera en que se apliquen y gestionen.

De nuevo, las OP juegan un papel fundamental en esta nueva propuesta si bien ahora aumentado –se pretende potenciar su influencia con el objetivo de garantizar mayor estabilidad al mercado– y simplificado –se establecen disposiciones sobre la simplificación de su funcionamiento con el fin de flexibilizarlo–. Los programas operativos financiados a partir de los FO deben de incluirse dentro de una estrategia nacional y solamente se llevarán a cabo aquellos que hayan demostrado o demuestren ser sostenibles en el tiempo, haciendo previamente un examen de los mismos que no se ha hecho hasta el momento.

Dada la situación de las negociaciones de la Ronda de Doha en el seno de la OMC, la Comisión ha optado por la prudencia y no se ha pronunciado sobre el



COLABORACIONES

5. Valoración de la propuesta de la Comisión

La Comisión publicó su propuesta de reforma el 25 de enero de 2007. La preparación y gestión de la reforma por parte de la Comisión ha sido adecuada, habiéndose contado con la opinión de todos los interesados y realizado estudios de impacto. Los objetivos de la reforma propuesta por la Comisión nos parecen razonables, aunque podían haber sido más explícitos en lo referente a la organización del sector y la estabilización de precios e ingresos (1). El diagnóstico resulta también convincente pero los instrumentos se quedan cortos para alcanzar los objetivos previstos, sin contar con los problemas que plantea la propuesta de desacoplamiento de las ayudas a la transformación, superiores incluso a las del resto de cultivos a los que se aplica el Pago Único.

(1) Comisión de las Comunidades Europeas, COM (2007) 17 final.

comercio exterior a la espera de un acuerdo. Sin embargo, sí que ha propuesto claramente la eliminación de las restituciones a la exportación lo que ya ha levantado quejas entre algunos actores del sector. Igualmente, se indica como debilidad la falta de regulación en cuanto a la reciprocidad en las barreras fitosanitarias y comerciales al comercio entre la UE y países terceros porque sitúa a la UE en condiciones desfavorables en posteriores negociaciones. La intención de la Comisión es actualizar y simplificar tanto las normas de comercialización como las disposiciones que regula el comercio con terceros países de todos los productos regulados por una OCM con el objetivo de crear la Organización Común de Mercados Agrícolas –más conocida como OCM Única, de la que tanto se habla últimamente– en aras de una mayor simplificación de la Política Agrícola Común. La articulación de esta OCM sigue siendo una incógnita.

Un aspecto que la Comisión resalta de manera especial, y no se había tenido muy en cuenta entre las posibles alternativas, es la cuestión medioambiental. La Comisión le otorga un papel muy importante centrándose principalmente en las prácticas de cultivo, la gestión de los residuos y la salida de los productos retirados del mercado. De esta forma, la condicionalidad se convierte en un requisito para percibir el pago único, al menos el 20 por 100 de los gastos de los programas operativos deben dedicarse a medidas medioambientales y se va a impulsar la producción ecológica. Estas medidas, obviamente, son beneficiosas para el medio ambiente cada vez más degradado pero, como siempre, la dificultad del control de su aplicación pone en duda las buenas intenciones de la Comisión.

Por fin, la promoción del consumo humano de frutas y hortalizas en la UE es tenido en cuenta. La demanda decreciente de los últimos años, su bajo consumo (en toda la UE, únicamente se alcanzan los valores de consumo recomendados por la OMS y la FAO en Grecia e Italia (400 gramos de frutas y hortalizas por día)) y el aumento de la obesidad, especialmente la infantil, han hecho saltar la alarma. Más que nunca es importante transmitir a los consumidores una imagen positiva de las frutas y hortalizas resaltando sus propiedades de calidad y de salud. Uno de los principales públicos objetivo serán los niños con el fin de inculcarles hábitos saludables. Esta nueva medida se ve reforzada por la financiación total por la UE de las retiradas de los mercados distribuidas gratuitamente a organizaciones e instituciones caritativas, colegios y centros de educación pública y a colonias de vacaciones para niños.

Las ayudas a la transformación se desacoplan en la propuesta de la Comisión y se transfieren al Pago Único por Explotación. Queda sin aclarar la cuestión sobre cómo los Estados Miembros van a aplicar el desacoplamiento en aquellos productos, como los cítricos españoles, que tienen un doble uso (fresco e industria) cuya producción está vinculada a una industria transformadora. Una posibilidad que sugiere el estudio de García Álvarez-Coque et al. (2007) es una moratoria o período transitorio en el que el desacoplamiento no se aplica todavía o sólo se hace parcialmente. En el caso de los cítricos, por ejemplo, las ayudas a la transformación ejercen un papel de reguladoras de la calidad en el mercado en fresco, ya que suele procesarse la fruta de peor calidad. Un desacoplamiento total conllevaría que aquellos países o territorios que dependían de las ayudas a



COLABORACIONES

la transformación porque producían menor calidad, se verían premiados con una «mochila» de ayudas de cuantía superior.

Por otro lado, la Comisión propone suprimir la restricción de cultivar frutas y hortalizas en las zonas donde se aplicó el Pago Único por Explotación a partir de la Revisión Intermedia acordada en 2003. Los efectos de eliminar esta restricción son difíciles de predecir, aunque no cabe prever distorsiones graves sobre los mercados de frutas y hortalizas, y además el levantamiento de la restricción viene obligado por las negociaciones en la OMC que implica que una parte sustancial de nuestras ayudas pasen a la Caja Verde.

Una vez analizados los distintos escenarios posibles de la reforma de la OCM y habiendo presentado y valorado la propuesta final de la Comisión, se puede decir que ésta finalmente se asemeja al escenario «radical» aunque mantiene los programas operativos financiados mediante los FO. La gestión de crisis queda en responsabilidad de las OP, pero no es fácil encontrar mecanismos alternativos de eficacia dudosa como la implantación de esquemas nacionales (aunque podrían financiarse a cargo de la reserva nacional de derechos de pago dispuesta en el artículo 42 del Reglamento (CE) n^o 1782/2003).

reforma de la OCM de frutas y hortalizas no se escapa a estas líneas directrices. No es probable que el Acuerdo del Consejo se aparte sustancialmente de la propuesta de la Comisión, aunque algunos detalles podrían cambiar en las negociaciones en el seno del Consejo, sobre todo en relación con la posible financiación nacional de la gestión de crisis o el desacoplamiento parcial de ayudas a la transformación en determinadas situaciones.

Es razonable que desaparezcan las restituciones a la exportación y que —si se mantienen— se potencien las OP como entidades concentradoras de la oferta y reguladoras del mercado. En realidad, si se eliminan o debilitan, como piden algunos, habría que inventar otras similares de nuevo. Para ello deben recibir más apoyo pero deben estar sometidas a un mayor control. La clave está en los incentivos. Si los agricultores no perciben con claridad las ventajas de las OP, no se incorporaran, y para que ello ocurra hay que ser más incisivo en el valor añadido que suponen para sus asociados. Las retiradas no son operativas por el mecanismo de gestión que incorporan y no sirven como mecanismos de gestión de crisis, así que si no se modifica sustancialmente la propuesta de la Comisión en este punto —lo que incluye su financiación— el impacto de su reforma será limitado. En estos dos aspectos —potenciación de las OP y gestión de excedentes coyunturales— la propuesta de la Comisión resulta insuficiente.

El tema de las ayudas a la transformación es un asunto complejo. Lo cómodo es incorporarlas al régimen de Pago Único, cuando ni es seguro el futuro de este sistema —hay que ver los resultados de la revisión del 2008— por los muchos problemas que conlleva ni existe una presión externa fuerte contra esas ayudas, por lo que incluso en caso de acuerdo en la



COLABORACIONES

6. Conclusión

La inercia generada por la dependencia de la senda, el efecto de las presiones externas y la búsqueda de la eficiencia adaptativa marcan la historia de la PAC desde sus inicios. La naturaleza del proceso de toma de decisiones y los equilibrios políticos entre los países miembros condicionan los aspectos redistributivos. La

Ronda de Doha la UE las podría mantener. Sin ser un modelo perfecto, la propuesta actual puede que cree más problemas que los que soluciona. El desacoplamiento de estas ayudas conllevará a una distribución de ayudas basada en una mochila calculada en un período de referencia que para algunos productores supondrá un incentivo al abandono del cultivo o la reconversión implícita del sector. Darles a los Estados miembros libertad y flexibilidad para aplicar y gestionar los sobres nacionales tampoco parece la panacea.

Los grupos de interés agrarios están luchando por mantener el status quo, pero su posición tendrá una influencia pequeña sobre la decisión final del Consejo. Los impactos locales sobre específicas áreas de la UE en el Mediterráneo y regiones del Centro de Europa pueden ser dramáticos. Es de temer que la nueva OCM aprobada por el Consejo no sea efectiva en la corrección de las debilidades más importantes que afectan al mercado de frutas y hortalizas: (i) la falta de transparencia e integración a lo largo de la cadena agroalimentaria, lo cual limita la capacidad de los agricultores para negociar con los minoristas y distribuidores exitosamente, (ii) la tendencia decreciente de la demanda, de lo cual se deriva la necesidad de cambiar los hábitos alimenticios de la gente joven y una mayor y persistente acción pública en la promoción del consumo humano y (iii) la insuficiencia de la acción comunitaria para abrir nuevos mercados y controlar adecuadamente los productos importados.

Bibliografía

- [1] COMMISSION EUROPEENNE. (2004): Analyse de l'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes, SEC (2004) 1120 Commission Staff Working Document, Bruselas.
- [2] COMPÉS, R. (2004): LA PAC y el análisis del cambio institucional, V Congreso de Economía Agraria, Santiago de Compostela.
- [3] COMPÉS, R. y LÁZARO, E. (2006): Análisis de la retirada de frutas y hortalizas en la Comunidad Valenciana, VI Coloquio Ibérico de Estudios Rurales, Huelva.
- [4] COPA-COGECA. (2000): COPA's and COGECA's initial remarks on the reform of the Common Organisation of the Markets in fruit and vegetables, http://www.copa-cogeca.be/pdf/pr_00_34f1e.pdf
- [5] EUROPEAN COMMISSION. (2005): Simplification and Better Legislation for the Common Agricultural Policy, COM (2005) 509 final, Bruselas.
- [6] EUROPEAN COMMISSION. (2006a): Major Features of the sector of fresh fruits and vegetables in the UE, http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/fruitveg/presentations/fresh_en.pdf
- [7] EUROPEAN COMMISSION. (2006b): Towards a reform of the Common Market Organisation for the fresh and processed fruit and vegetable sectors, Consultation document for impact assessment, http://ec.europa.eu/agriculture/consultations/fruitveg/consultationdoc_en.pdf
- [8] FRESHFEL. (2004): Fruit and Vegetable Market and Consumption Monitor, Freshfel Europe, <http://www.freshfel.org>
- [9] FRESHFEL. (2007): Fruit and Vegetables Reform: Freshfel reacts to Commission Proposal, <http://www.freshfel.org>
- [10] GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE J.M. (coord.) (2006): La reforma de la Política Agraria Común. Preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura. Eumedia y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. ISBN: 84-491-0709-1.



COLABORACIONES

- [11] GARCÍA-ÁLVAREZ-COQUE, J.M.; COMPÉS, R.; BAVIERA, A.; BENDOUDA, F.; WESTALL, D.; GARCÍA, M.; GREEN, R.; JEANMART, F.; PERITO, M.A.; SCHNEIDER, A. (2007): *La réforme de l'OCM fruits et légumes*, Étude, Parlement Européen, Direction Générale Politiques Internes de l'Union, IP/B/AGRI/ST/2006_161, Bruselas.
- [12] HERRANZ-GARCÍA, P. (2005): Simplification of the CMO in fruit and vegetables, COM (2004) 549 of 10 August 2004, Rapport du Parlement Européen (A6-0121/2005 Final), Bruselas.
- [13] SLANGEN, L.H.G.; JONGENEEL, R.A. y POLMAN, N.B.P. (2004): Institutional Analysis of Multifunctional Agriculture, 90th EAAE Seminar, Rennes.
- [14] TRACY, M. (1997): «Agricultural Policy in the European Union and other Market Economies», *APS-Agricultural Policy Studies*, Bélgica.



COLABORACIONES